

Soziale Konflikte

Hans-Jürgen Brandt

1. Konfliktursachen und Dimensionen

Als soziale Konflikte werden im Folgenden Auseinandersetzungen zwischen Sektoren der Gesellschaft und dem Staat bzw. Unternehmen verstanden. Solche Konflikte, in deren Zentrum die Rechte von *campesinos* und Indigenen stehen, haben in Peru während der letzten zehn Jahre an Zahl und Intensität beträchtlich zugenommen.

Die *Defensoría del Pueblo* (Ombudsmann-Behörde) gibt monatlich eine Konfliktstatistik heraus wonach im Zeitraum von Juli 2006 bis Juli 2009 ein steiler Anstieg der Kontroversen von 82 auf 272 registriert wurde (Echave/Diez 2013). Seitdem werden monatlich regelmäßig über 200 Auseinandersetzungen beobachtet (Defensoría 2013).

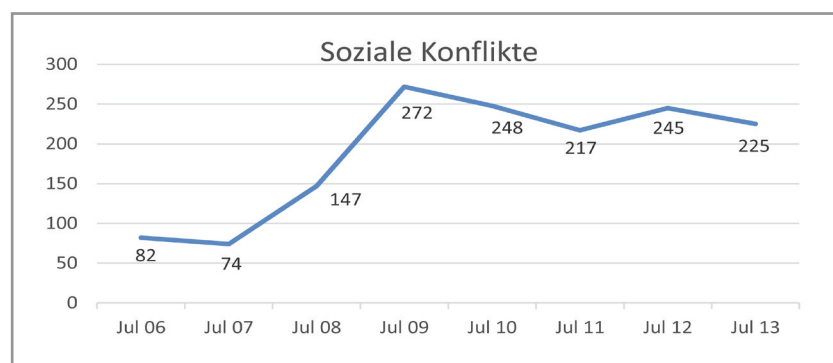


Abb. 1: Anzahl sozialer Konflikte 2006 bis 2013 (Quellen: Defensoría del Pueblo 2013 und Echave/Diez 2013).

Die meisten Konflikte ereigneten sich in den *departamentos* Ancash (31 Fälle), Apurímac (23 Fälle), Puno (17 Fälle), Piura (13 Fälle) und Cajamarca (13 Fälle), d.h. im Lebensraum der *campesinos* des Andengebietes. Im *departamento* Lima wurden zwölf Kontroversen und in der Region Loreto, in der Amazonasvölker leben, 13 Fälle verzeichnet (Stand: Juli 2013).

78,8 % der Konflikte (177 Fälle) wurden aktiv ausgetragen, 21,3 % (48 Fälle) waren latent, d.h. es existierte zwar eine konkrete Interessenkollision, die jedoch noch nicht zu einem Ausbruch gekommen war. In der folgenden Grafik wird deutlich, dass die aktiv ausgetragenen sozialen Konflikte in erster Linie ihren Ursprung in Umwelt- und Ressourcenproblemen haben (70,6 %, 125 Fälle):

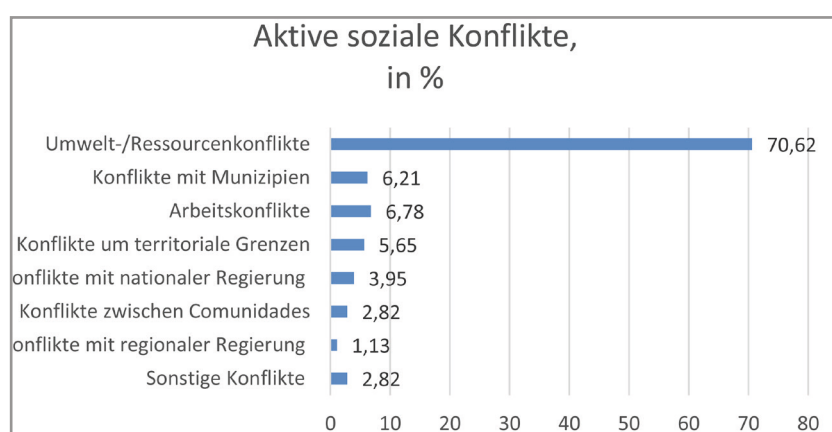


Abb. 2: Aktive soziale Konflikte in %, Stand Juli 2013 (Quelle: Defensoría del Pueblo, Reporte de Conflictos Sociales, Juli 2013, N= 177).

Die große Mehrheit dieser Auseinandersetzungen drehte sich um Probleme des Bergbaus (74,4 %, 93 Fälle), gefolgt von Auseinandersetzungen wegen der Erdöl- bzw. Erdgasförderung (14,4 %), der Energiewirtschaft (2,4 %), der Forst- bzw. Holzwirtschaft (2,4 %) und der Sanierung von Altlasten (2,4 %).

Die Konflikte haben eine hohe Intensität: In 50 % der von der *Defensoría* im Juli 2013 registrierten Konflikte wurden Gewaltakte beobachtet (Defensoría 2013). Zwischen Januar 2006 und September 2011 starben im Zuge der Auseinandersetzungen 195 Personen und 2.312 wurden körperlich verletzt (Echave/Diez 2013: 133).

Auf den ersten Blick erscheint es paradox, dass die sozialen Konflikte in einem Zeitraum zugenommen haben, in dem sich das Land wirtschaftlich sehr gut entwickelte. Seit 2005 lag die Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts jährlich über 5 % (INEI 2013b). Dieser Erfolg beruht im Wesentlichen auf der Politik der Regierung, den wichtigsten Wirtschaftszweig Pe-

rus – den Abbau fossiler Bodenschätze – zu fördern. Auch die Bevölkerung ländlicher Gebiete hat von dem wirtschaftlichen Wachstum profitiert: Zwischen 2004 und 2012 ist das Prokopfeinkommen in ruralen Gebieten um 6,8 % gestiegen, mehr als in den Städten (dort: 3,9 %; Webb 2013). Dies ist auf die verbesserte landwirtschaftliche Produktivität zurückzuführen, die ihrerseits auf einer engeren Anbindung der Produzenten an die Märkte beruht, wozu der Straßenbau, die zunehmende Motorisierung und die Verbreitung neuer Technologien der Telekommunikation wesentlich beigetragen haben (Webb 2013). Die Steigerung des Prokopfeinkommens auf dem Land überstieg dabei das Wachstum der Ausgaben, mit der Folge, dass die Familien – theoretisch – Rücklagen bilden konnten. Selbst der Lohn der Ärmsten der Armen, der Tagelöhner auf dem Land, soll zwischen 2001 und 2011 jährlich um 5,6 % auf 20,70 Soles (5,40 Euro) täglich gestiegen sein (Webb 2013).

Diese ökonometrischen Daten sind jedoch mit Vorsicht zu bewerten: Die beträchtlichen Investitionen haben nicht zu einem allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwung geführt, vielmehr sind die Einkommen auch in den ruralen Gebieten nach wie vor ungleich verteilt. Nach den Daten des *Instituto Nacional de Estadística e Informática* ist zwar der Anteil der Armen auf dem Land seit 2007 kontinuierlich gesunken, aber er betrug 2012 in den ländlichen Regionen der *sierra* noch immer 58,8 % und in den ruralen Amazonasgebieten 46,1 % (INEI 2013a). Die Anden-*departamentos* mit hohen Armutsraten, wie Ayacucho, Apurímac und Cajamarca (über 50 % Armut) sowie Puno, Pasco, Huánuco, Amazonas, Piura und Loreto (über 35 %), zählen zu den *departamentos* mit hoher sozialer Konfliktivität.

Dennoch erklären die Armutsstatistiken die sozialen Konflikte nicht hinreichend, denn es geht bei den Auseinandersetzungen nicht allein um Verteilungsgerechtigkeit und Partizipation am gesellschaftlichen Reichtum.

Im Folgenden sollen zwei Konfliktfelder vorgestellt werden, an denen sich die vielschichtigen Probleme verdeutlichen lassen: zum einen die Erdöl- und Erdgasförderung im Amazonasgebiet, die die Rechte der Amazonasvölker bedroht, und zum anderen der Abbau von Edelmetallen in den Anden des *departamentos* Cajamarca, durch den die Rechte der *campesinos* beeinträchtigt werden.

2. Erdöl-/Erdgasförderung und die Rechte der Amazonasvölker

Erdöl und Erdgas haben sich – nach den Erzen – zu den zweitwichtigsten Exportprodukten des Landes entwickelt. Die Exporterlöse betrugen 2011 rd. 5 Milliarden US-Dollar, mit steigender Tendenz (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo: Resumen Exportaciones 2011). Die Lagerstätten dieser strategisch wichtigen Ressourcen befinden sich im Wesentlichen im Amazonasgebiet. Nach Art. 66 der peruanischen Verfassung stehen die Bodenschätze „im Eigentum der Nation“. Die Wirtschaftspolitik der Regierungen der letzten zehn Jahre war darauf ausgerichtet, diese Ressourcen auszubeuten und ausländische Investitionen zu erleichtern, weshalb immer mehr Flächen als Fördergebiete ausgewiesen und Konzessionsverträge mit multinationalen Erdölkonzernen abgeschlossen wurden. Im Jahre 2008 waren bereits 72 % des peruanischen Amazonasbeckens in Konzessionsgebiete für die Erdöl- bzw. Erdgasförderung aufgeteilt. Davon befinden sich elf Fördergebiete in Naturschutzgebieten, 17 in Reservaten von Indigenen, die in 'freiwilliger Isolation' leben (siehe Artikel "*Campesinos* und Indigene" in diesem Band), und 58 Konzessionsgebiete überlagern Territorien, die Eigentum indigener *comunidades* sind (Finer et al. 2008). Ein Beispiel hierfür ist die Konzession "Lote Petrolero 116", die sich im Nationalpark Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor im Bereich der Flüsse Santiago, Cenepe, Nieva und Marañón befindet und sich mit den Territorien von mehr als hundert *comunidades* der Awajún und Wampi überschneidet. Aus der Vergabe dieser Konzessionen resultieren zahlreiche Konflikte um die Territorialrechte und um die Verfügungsgewalt über die Ressourcen.

Die staatlichen Prioritäten im Konflikt zwischen dem Abbau von Bodenschätzen und den Rechten der Indigenen hat der damalige Staatspräsident Alán García (2006-2011) in mehreren Artikeln der in Lima erscheinenden Tageszeitung *El Comercio* (28.10.2007, 25.11.2007, 02.03.2008) unter der Überschrift "El perro del hortelano" veranschaulicht – Bezug nehmend auf eine Fabel des Aesop, in der deutschen Fassung bekannt als "Der Hund in der Futterkrippe". In den erwähnten Texten werden die Indigenen als das größte Hindernis für die Entwicklung des Landes benannt:

Es gibt Millionen Hektar Holz, die nicht genutzt werden, weitere Millionen von Hektar, die die *comunidades* nicht bewirtschaften und nicht bewirtschaften werden, ferner hunderte Lagerstätten von Mineralien, die nicht bearbeitet werden können. [...] Es gibt viele Ressourcen, die nicht genutzt werden [...] Die erste Ressource ist das Amazonasgebiet. [...] Diejenigen, die dagegen

sind, sagen, dass man kein Eigentum im Amazonasgebiet vergeben dürfe, aber warum dann im Küstengebiet und in der *sierra*? Sie sagen, das Eigentum von großen Konzessionsgebieten [*lotes*] wird den Unternehmen große Gewinne bringen, klar, aber es wird auch hunderttausende von formellen Arbeitsplätzen für Peruaner bringen, die in den armen Gegenden leben. (*El Comercio*, 28.10.2007, Übersetzung: Hans-Jürgen Brandt)

Die Konsequenzen dieser Politik sollen im Folgenden an zwei Konflikten beispielhaft gezeigt werden:

2.1 Der Bagua-Konflikt

Um die Erschließung der Bodenschätze durch private Investoren zu erleichtern und um das Freihandelsabkommen mit den USA zu fördern, verabschiedete die Regierung im Juni 2008 – ohne Konsultation der Amazonasvölker – eine Reihe von Dekreten, die in die Besitz- und Eigentumsrechte der Indigenen eingriffen. Nach vergeblichen Versuchen, die Regierung zur Aufhebung dieser Dekrete zu bewegen, organisierte der Dachverband der Amazonasvölker AIDESEP für den 9. April 2009 in mehreren Landesteilen einen Streik: Straßen und Flüsse wurden von den Streikenden blockiert. Am 10. Mai verhängte die Regierung das Notstandsrecht in fünf Regionen des Landes. Im *departamento* Amazonas besetzten tausende Indigene der Awajún/Aguaruna und Wampi über 50 Tage lang die Zufahrtsstraße zur Stadt Bagua Grande. Am 5. Juni eskalierte die Situation als die Polizei begann, die Straße zu räumen. Presseberichten zufolge verloren 33 Personen ihr Leben, darunter 23 Polizisten, und 205 Personen wurden verletzt. Mehr als 100 Personen wurden verhaftet. Die Staatsanwaltschaft leitete gegen 53 Beschuldigte ein Strafverfahren ein. Gegen sieben indigene Repräsentanten – darunter den Präsidenten von AIDESEP Segundo Alberto Pizango – wurde eine lebenslange Gefängnisstrafe (*cadena perpetua*) wegen Anstiftung zum Mord beantragt. Die Beweislage gilt unter Menschenrechtsanwälten als äußerst zweifelhaft. Zur Zeit der Niederschrift dieses Kapitels war der Prozess noch nicht abgeschlossen (Stand: Oktober 2013).

Zwar hat die Regierung am 17. Juni 2009 aufgrund des öffentlichen Drucks und der internationalen Solidarität mit den betroffenen indigenen Ethnien zwei der umstrittenen Dekrete (*Decretos Legislativos* No. 1090 und 1064) außer Kraft gesetzt, die die Nutzung und Ausbeutung der Naturressourcen des Urwaldgebietes flexibilisieren sollten. Die Spannungen

und das Misstrauen zwischen Indigenen und Zentralregierung halten jedoch bis heute an.

2.2 Der Konflikt um das Gasfeld "Camisea"

Das Gasfeld "Camisea" ist eines der größten in Lateinamerika. Die dortige Erdgasförderung ist das wichtigste energiepolitische Projekt des Landes. Es soll bei voller Funktion einmal 1 % des Bruttosozialproduktes Perus erwirtschaften (Pratt 2013). Das Feld, das von einem Konsortium der Unternehmen Pluspetrol (Argentinien), Hunt Oil (USA), und Repsol (Spanien) exploriert bzw. ausgebeutet wird, liegt im Südwesten des peruanischen Amazonasurwaldes, am unteren Verlauf des Río Urubamba im Bereich der *departamentos* Cuzco, Ucayali und Madre de Dios. Diese Region wird von mehreren indigenen Ethnien bewohnt, darunter etwa 10.000 Machiguenga und in 'freiwilliger Isolation' bzw. in einem 'Anfangskontakt' mit der übrigen Gesellschaft lebende ca. 950 Nanti, 450 Nahua und eine unbekannte Zahl von Kugapakori (Defensoría del Pueblo 2006). Seit 1999 arbeiten die oben genannten Firmen-Konsortien an der Exploration und Förderung des Gases und dem Bau einer Pipeline über die Anden zur Pazifikküste, obwohl das Konzessionsgebiet in einem durch Dekret geschützten Reservat liegt (*Decreto Supremo* Nr. 028-2003-AG). In solchen Reservaten ist nach dem Gesetz zum Schutz der isoliert lebenden Indigenen (*Ley* No. 28736 v. 2006) eine Besiedelung durch andere Personen sowie die Förderung der Naturressourcen untersagt, "es sei denn, dass sie nicht die Rechte der indigenen Völker beeinträchtigen [...]" und solange es die betreffende Umweltstudie erlaubt" (Art. 5). Die Rechtslage ist jedoch ambivalent: Regierung und Interessenvertretungen der Indigenen kommen zu unterschiedlichen Beurteilungen darüber, welche Nutzung die Rechte der Indigenen beeinträchtigt bzw. welche Eingriffe sie tolerieren müssen.

Diese Interessenskonflikte werden bis auf Regierungsebene unter den Ressorts ausgetragen: Für die Genehmigung der Erweiterung der seismographischen Explorationen im Konzessionsgebiet (*lote* 88) wurde zunächst ein Umweltverträglichkeitsgutachten erstellt, gegen dessen Ergebnisse das Kulturministerium am 12.07.2013 durch Erlass (005-2013-VMI-MC) insgesamt 83 Einwände erhob. Wesentliche Kritikpunkte waren, dass Gesundheit, Ernährung und Lebensformen der in 'freiwilliger Isolation' lebenden Indigenen des Schutzreservates Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti durch das Projekt auf schwerwiegende Weise beeinträchtigt

würden. Die Konzessionsinhaberin, die argentinische Firma Pluspetrol, wurde verpflichtet, entsprechend des Gesetzes zum Schutz der isoliert lebenden Indigenen (Gesetze Nr. 28736, 29785), alle Beanstandungen vor der Durchführung des Projektes zu beheben. Die genannten Ethnien sind unmittelbar vom Aussterben bedroht. Sie werden durch Kontakte mit Arbeitern der Firmen, den Lärm der Bohranlagen und der Lager der Arbeiter, die stetige Flussschiffahrt zur Versorgung der Camps, den Lärm der Hub-schraubermotoren etc. existentiell gefährdet (Defensoría del Pueblo 2006). Der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof hat in einem ähnlich gelagerten Fall festgestellt, dass der Schall der zahlreichen Explosionen der seismographischen Untersuchungen des Bodens das Recht auf körperliche Integrität der in dem Gebiet lebenden Indigenen verletzt (Corte IDH 2012). Darüber hinaus leiden die betroffenen indigenen Ethnien unter zahlreichen Umweltschäden, die durch die Erdöl- bzw. Erdgasförderung verursacht wurden, z.B. durch Rohrbrüche der Pipelines, die den Erdbeben, Erdbewegungen und Erdbeben nicht standgehalten haben (Pratt 2013). Der Erlass des Kultusministeriums widersprach jedoch offensichtlich den wirtschaftspolitischen Interessen der für Wirtschaft und Bergbau zuständigen Ressorts der Regierung. Einen Tag nach seiner Veröffentlichung am 15.06.2013 wurde er auf der Web-Seite des Kulturministeriums wieder gelöscht (Ruiz Molleda, 01.08.2013). Dies führte am 27.07.2013 zum Rücktritt des Vizeministers für Interkulturalität, Paulo Vilca Arpasi, der den Erlass unterzeichnet hatte. Daraufhin forderte der Dachverband der Menschenrechtsorganisationen in Peru, die *Coordinadora Nacional de Derechos Humanos*, den Staatspräsidenten Ollanta Humala in einem offenen Brief vom 17.07.2013 auf, das Leben und die Gesundheit der betroffenen Indigenen zu schützen. In diesem Brief wird darauf aufmerksam gemacht, dass in den achtziger Jahren fast die Hälfte der Ethnie der Nahua starb, weil die Menschen sich mit Krankheitserregern infizierten, die die Mitarbeiter der Firma Shell während ihrer Explorationsarbeiten in die Gegend eingeschleppt hatten. Der Grund für die Einrichtung des Schutzreservates Kugapakori, Nahua Nanti war es schließlich, das Leben und die Gesundheit der dort ansässigen Indigenen zu schützen. Auch die *Defensoría del Pueblo* verlangte in einem Schreiben vom 06.08.2013 (*Oficio* Nr. 001132-2013/DP) von der Regierung, die Einwendungen des Kulturministeriums gegen das Projekt "rigoros zu analysieren". Das Umweltministerium wurde darin aufgefordert, seine Pflichten zu erfüllen, damit die indigenen Völker über eine für ihre Entwicklung adäquate Umwelt verfügen.

Das Gasförderungs-Projekt erhielt schließlich Ende November 2013 durch eine Resolution des Vizeministeriums für Interkulturalität (Nr. 009-2013-VMI-MC) mit wenigen Einschränkungen 'grünes Licht'. Später stellte sich jedoch heraus, dass die Autoren des Gutachtens, auf das sich die Resolution stützt, nicht unabhängig waren. Es handelte sich um Mitarbeiter der Firma On Common Grounds Consultants INC., die zu ihren wichtigsten Kunden auch das Erdölunternehmen Pluspetrol zählt, das von der Entscheidung profitiert (Ruiz Molleda, 14.12.2013).

3. Bergbau in Cajamarca und die Rechte der *campesinos*

Knapp 60 % aller Exporterlöse Perus werden mit Bergbauprodukten erwirtschaftet. Gold, Silber und Kupfer sind die Edelmetalle, auf deren Förderung das enorme Wirtschaftswachstum in den letzten zwanzig Jahren wesentlich beruht.

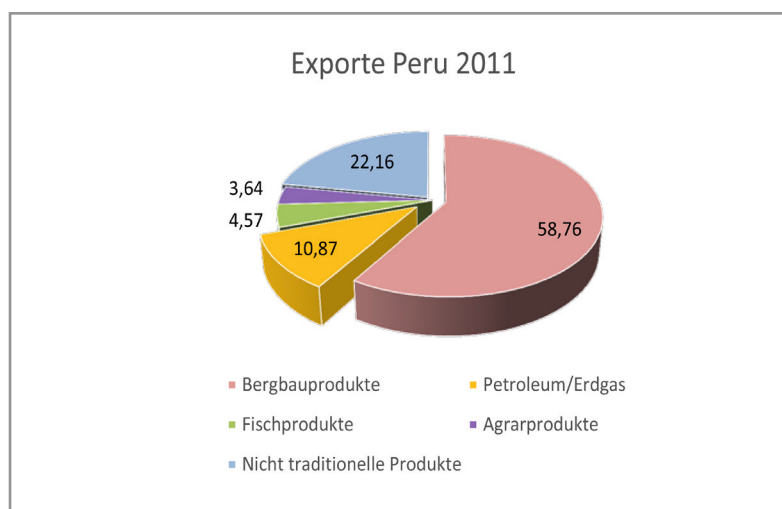


Abb. 3: Exporte Perus, 2011. 100% = 45,97 Milliarden US-Dollar (Quelle: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo: Resumen Exportaciones 2011).

Cajamarca ist die wichtigste Bergbauregion des Landes. Sie hat sich zu einem sozialen Laboratorium entwickelt, in dem die Interessensgegensätze

zwischen Bergbauindustrie und Landbevölkerung sowie die Wirkungen des Konfliktmanagements durch die Regierung beobachtet werden können. Für fast die Hälfte der Fläche des Andendepartamentos (47,32 %) sind Bergbaukonzessionen erteilt worden. Die Mine Yanacocha in Cajamarca, die den Unternehmen Newmont Mining Corporation, Compañía de Minas Buena Ventura und International Finance Corporation gehört, ist seit 1993 die bedeutendste Goldproduzentin des Landes. Sie fördert rd. 80 % der nationalen Goldvorkommen (Echave/Diez 2013).

Seit Beginn der Goldförderung haben sich zahlreiche Kontroversen zwischen dem Unternehmen Yanacocha und der Bevölkerung entwickelt. Zu den Ursachen zählten zunächst der von der Industrie ausgeübte Druck auf die *campesinos*, die für den offenen Tagebau benötigten Territorien zu geringen Preisen zu verkaufen, die Umsiedlung der Bewohner ganzer Dörfer aus den Fördergebieten sowie der damit verbundene soziale Wandel (Meléndez 2012). Mit der Aufnahme der Produktion entstanden zahlreiche Konflikte um den Umweltschutz, so kontaminierte im Juni 2000 Quecksilber das Wasser von drei Ortschaften (Choropampa, San Juan und Magdalena) und führte zur Vergiftung zahlreicher *campesinos*. 2001 wurden Schwermetalle in mehreren Flüssen (darunter der Rio Grande) und in einer Fischzuchtlagune entdeckt. Tausende von Forellen verendeten. Weitere von Yanacocha verursachte Umweltschäden folgten, wie das Auslaufen von Petroleum (Bambamarca), von Ammoniumnitrat (San Miguel) oder von Quecksilber (Quishur Corral) im Jahr 2008 (Echave/Diez 2013). Seitdem existieren permanente Spannungen wegen des Schutzes des Grundwassers und der Nutzung der Wasserressourcen durch das Bergbauunternehmen. Die Konflikte eskalierten mit Beginn des Projektes „Cerro Quilish“ von Yanacocha im Jahre 2000. Das betroffene Bergmassiv ist das Quellgebiet des Rio Grande und des Rio Porcón, die für die Bewässerungssysteme der Landwirtschaft und die Trinkwasserversorgung der Stadt Cajamarca von erheblicher Bedeutung sind. Die Regionalregierung von Cajamarca ergriff die Partei der *campesinos* und erklärte das Quellgebiet zu einem Naturschutzgebiet. Die entsprechende Satzung wurde jedoch vom Verfassungsgericht 2003 wieder aufgehoben, weil die Regionalregierung hierfür nicht zuständig war. Die Zentralregierung unterstützte dagegen das Unternehmen Yanacocha. Das Bergbauministerium (MINEM) autorisierte 2004 die Minengesellschaft, die Erzvorkommen am Cerro Quilish zu erforschen. Mit dem Interessensgegensatz zwischen Zentral- und Regionalregierung erreichten die Konflikte eine neue Dimension. Es

ereigneten sich schwere Auseinandersetzungen zwischen der Polizei – als Vertreter der zentralen Staatsgewalt – einerseits und den Interessenvertretungen der Bevölkerung, den Munizipien, Distriktverwaltungen und der Regionalregierung andererseits, in deren Verlauf das gesamte *departamento* paralytisch wurde. Aufgrund des sozialen Drucks musste das Bergbauministerium den Zulassungsbescheid schließlich wieder zurücknehmen (Echave/Diez 2013).

Das gigantische Bergbauprojekt “Conga” war 2012 Anlass des vorerst letzten Höhepunktes derartiger sozialer Konflikte. In der betroffenen Region, 73 km nordöstlich der Stadt Cajamarca, wollte das Unternehmen Yanacocha 4,8 Milliarden US-Dollar in den Tagebau investieren. Auf einer Fläche von 2.000 ha in einer Höhe von 3.700-4.262 m sollten in den nächsten 19 Jahren täglich 92.000 t Gestein abgetragen und gemahlen werden, um voraussichtlich 3,1 Billionen Pfund Kupfer und 11,6 Millionen Unzen Gold zu produzieren (Echave/Diez 2013: 72). Das Gebiet ist Einzugsbereich mehrerer Quellen von Zuflüssen des Rio Marañon und des Amazonas. Die lokale Bevölkerung war aufgebracht, weil das Unternehmen im Verlaufe des Projektes vier Bergseen im Hochland von Sorochuco trocken legen wollte. Zwar sollten zur Kompensation vier Staubecken errichtet werden – mit einem größeren Fassungsvermögen als die natürlichen Lagunen – die Bevölkerung befürchtete jedoch einen dauerhaften und nicht reparablen Schaden für das Ökosystem.

Das für das Projekt gesetzlich erforderliche Umweltgutachten wurde in seiner ersten Fassung vom Ministerium für Energie und Bergbau 2010 genehmigt. Es löste scharfe Proteste seitens der Distriktregierung Sorochuco sowie der lokalen Umweltschutzorganisationen (*Frentes de Defensa Ambiental*) aus. Sie forderten u.a. den Stopp der Exploration der Bergspitzen und den Schutz des Quellgebietes der Flüsse, die Konsultation der betroffenen Bürger, neue Untersuchungen über die Umweltgefährdungen und die Einhaltung der Standards des Umweltmanagements. Von da an nahm der Konflikt an Intensität zu. Der Vizeminister für Umweltmanagement – Echave – trat im November 2011 von seinem Amt mit der Begründung zurück, die Regierung habe keine adäquate Strategie zur Lösung des Konfliktes in Cajamarca entwickelt. Auf Demonstrationen gegen das Projekt in Cajamarca folgten Gegendemonstrationen zugunsten der Mine Yanacocha mit dem Slogan “Solidarität und Arbeit”. Ein von der Zentralregierung im Oktober 2011 organisierter ‘Dialogtisch’ mit Vertretern aller Beteiligten blieb ohne Erfolg. Nach einem erneuten Streik am 24.11.2011, der Sper-

rung von Landstraßen in Cajamarca und gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Demonstranten und Polizei mit zahlreichen Verletzten an einem der umstrittenen Bergseen, rief die Regierung am 04.12.2011 für vier Provinzen Cajamarcas den Notstand aus (*estado de emergencia*) und autorisierte den Einsatz des Militärs zur Unterstützung der Polizei. Der Konflikt zwischen der Zentral- und der Regionalregierung verschärfte sich weiter, als letztere durch einen Erlass anordnete, dass der Schutz der an die Flusstäler angrenzenden Berge im öffentlichen Interesse stehe, mit der Folge, dass das Projekt “Conga” undurchführbar wurde. Dieser Erlass wurde jedoch auf Antrag der Regierung im April 2012 vom Verfassungsgericht wieder aufgehoben. Im gleichen Monat stellte die Regierung ein von ihr in Auftrag gegebenes Umweltgutachten zum Projekt “Conga” vor, das drei international anerkannte Experten erarbeitet hatten. Das Gutachten bestätigt in weiten Teilen das bereits zuvor erstellte Umweltgutachten und schlägt Verbesserungen in der Durchführung des Projektes vor. Die Empfehlungen der Gutachter machte sich der Staatspräsident Humala in seiner Botschaft an die Nation am 20.04.2012 zu eigen. Er erklärte jedoch, die Regierung verlange von dem Unternehmen die Einrichtung eines Sozialfonds und die Schaffung von 10.000 Arbeitsplätzen. Anders als offenbar erwartet, wirkte die Botschaft konfliktverschärfend: Die Positionen verhärteten sich. Am 31.05.2013 wurde in Cajamarca wieder ein unbefristeter Streik ausgerufen. Als dieser am 03. Juli immer noch nicht beendet war, rief die Regierung erneut den Notstand aus. Zahlreiche Führer der Protestbewegung wurden verhaftet, darunter der Hochschullehrer und Gründer der Partei *Tierra y Dignidad* (“Land und Würde”), Marco Arana, der in der Haft von der Polizei misshandelt wurde. Arana war im Jahr 2011 in Deutschland bekannt geworden, als der Dokumentarfilm *Operación Diablo* über soziale Konflikte mit Minengesellschaften, an dem er mitgewirkt hatte, während des Internationalen Filmfestivals in Berlin ausgezeichnet wurde.

Nachdem die Zeitung *El Comercio* im August 2012 die Ergebnisse einer Umfrage veröffentlichte, der zufolge 78 % der Bevölkerung von Cajamarca das Projekt “Conga” nicht akzeptierten, erklärten der Premierminister Juan Jiménez und Repräsentanten des Bergbaukonzerns Newmont, das Projekt vorerst nicht weiter zu verfolgen. Es wurde gestoppt.

4. Der schwierige Prozess des Interessensausgleichs

4.1 Problemfelder

In den exemplarisch gezeigten Fällen wird deutlich, dass folgende Problemfelder in den sozialen Konflikten von zentraler Bedeutung sind:

***Campesinos* und der Bergbau in den Anden:**

- Im Vordergrund des Konfliktes stehen der Schutz und die Nutzung der knappen Wasserressourcen, um die der Bergbau, die Landwirtschaft und die Stadtbewohner konkurrieren. Der Bergbau benötigt enorme Mengen von Wasser, um die Metalle aus dem gemahlene Gestein zu waschen. Dabei wird Cyanid-Lauge eingesetzt, die die Umwelt belastet und für Menschen extrem giftig ist. Die Bevölkerung befürchtet, dass wegen der Priorität des Bergbaus ihre eigene Wasserversorgung – vor allem in der Landwirtschaft – nicht gesichert ist. Die *campesinos*, die von der Landwirtschaft abhängig sind, können es sich nicht leisten, auf die erforderliche Qualität und Quantität der Wasserversorgung zu verzichten (Arellano Yanguas 2013). Es wird befürchtet, dass der Bergbau irreparable Schäden an Quellen und Grundwässern verursachen könnte. Zwar müssen auch in Peru die Unternehmen gesetzliche Umweltstandards und Auflagen erfüllen – wie z.B. die Erstellung von Studien über Umweltrisiken –, ferner können durch moderne Umweltschutztechnologien Kontaminationen verhindert werden. Aufgrund der bereits erlittenen Erfahrungen mit Umweltschäden beim Abbau von Bodenschätzen hat die Bevölkerung in den Anden jedoch wenig Vertrauen in die Maßnahmen der Industrie und in die Kontrolle durch die Regierung. Die Risiken werden höher bewertet als die Chancen, die sich aus Investitionen und Steuereinnahmen ergeben.
- An zweiter Stelle stehen die Sorgen der Bevölkerung wegen möglicher wirtschaftlicher und sozialer Veränderungen. Da für etwa die Hälfte der Fläche Cajamarca Bergbaukonzessionen vergeben worden sind, ist ein großer Teil der ländlichen Bevölkerung von Umsiedlungen bedroht. Die Migration in die Städte hat einen tiefgreifenden sozialen Wandel zur Folge: Die Dorfgemeinschaften werden zerstört und *campesinos* mit ehemals agrarwirtschaftlichen Aktivitäten werden Teil einer Stadtbevölkerung, die sich neue Erwerbstätigkeiten erschließen muss. Hierfür sind viele nicht vorbereitet bzw. nicht qualifiziert. Manche der ehemaligen *campesinos* nutzten das Kapital, das sie aus dem

Verkauf ihres Eigentums erworben haben, um Servicegesellschaften zu gründen und um Lastwagen oder sogar schwere Baumaschinen zu kaufen. Sie verlangen von den Bergbaugesellschaften Aufträge. Es ist jedoch in Cajamarca ein Überangebot von rd. 700 kleinen Dienstleistungsunternehmen entstanden, dem nur eine geringe Nachfrage (etwa 10 %) gegenübersteht (Meléndez 2012). Weitere Elemente des sozialen Wandels sind der Zuzug von Arbeitnehmern aus anderen Regionen des Landes, die häufig die lokale Kultur nicht kennen oder nicht respektieren, ferner die Öffnung zahlreicher Bars und Bordelle, eine wachsende Kriminalität und das sich verbreitende Gefühl der Unsicherheit auf den Straßen: “Der Bergbau kontaminiert das soziale Leben” (Echave/Diez 2013: 105).

Indigene und die Erdgas- und Erdölförderung im Amazonasgebiet:

- Im Zentrum der Auseinandersetzung stehen die Rechte der Indigenen auf Schutz ihres Lebensraums. Wie im Artikel “*Campesinos* und Indigene” in diesem Band gezeigt, haben die Indigenen ein ganz besonderes kulturelles, immaterielles und spirituelles Verhältnis zu ihren Territorien. Der Interamerikanische Menschengerichtshof hat hierzu festgestellt, dass für diese Ethnien “der Schutz des Eigentums erforderlich ist, um ihr physisches und kulturelles Überleben zu garantieren”. Darüber hinaus müsse der Staat ihre kulturelle und spirituelle Identität und ihre Kosmvision schützen. Diese Rechte werden verletzt, wenn vom Staat in Territorien der Indigenen Konzessionen an die Industrie zum Abbau der fossilen Rohstoffe vergeben werden, ohne hierzu die Zustimmung der Betroffenen einzuholen (Corte IDH 2012).
- Durch Umweltschäden werden die wirtschaftlichen Lebensgrundlagen der Indigenen verletzt: Ihre Interessenvertretungen beklagen regelmäßig die Kontaminierung der Flüsse durch die Erdöl- bzw. Erdgasindustrie, wie z.B. die Verseuchung der Flüsse Pastaza und Corrientes im Operationsgebiet der argentinischen Firma Pluspetrol im Norden des Amazonasdepartamentos Loreto im Jahre 2013, die zur Ausrufung des ‘Umweltnotstandes’ (*estado de emergencia ambiental*) durch das Umweltministerium geführt hat.
- Auch die Erschließung der Territorien der Indigenen durch den Straßenbau führt zu Konflikten: Hierdurch werden der legale und der illegale Abbau von Tropenholz und die Zuwanderung von Siedlern erleichtert, mit der Folge, dass die Indigenen verdrängt werden.

Modell der Wirtschaftspolitik

Die Wirtschaftspolitik der Regierung ist darauf ausgerichtet, die Attraktivität des Landes für ausländische Investoren zu erhöhen, indem die Kosten für die Zulassungsverfahren für Rohstoff-Förderungsprojekte gering gehalten werden. Zu diesem Zweck sind beispielsweise im Jahr 2013 die Fristen für die staatliche Anerkennung von Gutachten über Umweltrisiken durch Gesetzesdekret (D.S. 060-2013-PCM) drastisch reduziert worden. Die Rechte der *campesinos* und der Indigenen erscheinen aus der Sicht liberaler Wirtschaftspolitik dagegen als Entwicklungshemmnis.

Es ist deshalb folgerichtig, dass seit 2011 von den Interessenvertretungen der Indigenen und der *campesinos* sowie von Repräsentanten der lokalen und regionalen Verwaltungsebenen und von Nichtregierungsorganisationen zunehmend das Modell der Wirtschaftspolitik des Staates infrage gestellt wird. Dieses begünstigt eine nahezu grenzenlose Ausbeutung der Naturressourcen durch die Industrie, ohne für einen adäquaten Schutz der Natur, der Umwelt sowie der existentiellen Interessen der *campesinos* und der Indigenen zu sorgen. Die Bergbauförderung wird von den Betroffenen als ineffizientes Entwicklungsmodell gesehen, weil – abgesehen von den langfristigen Problemen des Umwelt- und Ressourcenschutzes – immer noch Armut in den Fördergebieten herrscht, trotz der enormen Gewinne der Unternehmen und der Steuereinnahmen des Staates. Sie fordern eine stärkere Berücksichtigung der Interessen der lokalen Bevölkerung bei den Entscheidungen. Vor allem wollen sie vor der Durchführung der Projekte befragt werden. Schließlich wird eine Partizipation der regionalen Regierungen an den Entscheidungen über Bergbaulizenzen gefordert.

4.2 Konfliktmanagement der Regierung

Im Konflikt stehen Verfassungsrechte, die miteinander abgewogen werden müssen: einerseits das öffentliche Interesse an der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes (Art. 58) und der Nutzung der Naturressourcen (Art. 66) sowie die Freiheitsgarantie für die Unternehmen (Art. 59) und andererseits das Recht auf Leben und Gesundheit der Indigenen sowie der Schutz ihrer kulturellen Identität (Art. 1 und 2, Nr. 1 und Nr. 19).

Der Staat versucht mit Systemen der Früherkennung von Konflikten und Methoden des Konfliktmanagements die Spannungen in der Gesellschaft zu vermindern und die Probleme zu lösen. Hierzu zählen Dialog-

maßnahmen des Präsidiums des Ministerrats (*Presidencia del Consejo de Ministros, Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad*, ONDS) und vor allem der *Defensoría* (Ombudsmann-Behörde): Von den im Juli 2013 registrierten 177 aktiven Konflikten befanden sich 85 (48 %) in einem Prozess des Dialogs mit den Konfliktparteien (Defensoría 2013). Die Erfolgsstatistik der *Defensoría* ist jedoch eher mager. In 12 Monaten – von Juli 2012 bis Juni 2013 – wurden 43 Konflikte gelöst, d.h. durchschnittlich drei bis vier pro Monat. Die monatlich neu registrierten Kontroversen lagen in der gleichen Größenordnung. Die Mehrzahl der Umwelt- und Ressourcenkonflikte konnte nicht gelöst werden: Während ca. 80 % aller im Dialogprozess befindlichen Konflikte zu dieser Kategorie zählen, sind es nur 44 % der gelösten Konflikte.

Für die relativ geringen Erfolgsaussichten der Dialogmaßnahmen sind mehrere Gründe verantwortlich:

- Den betroffenen *campesinos* und Indigenen fehlt das Vertrauen in einen effektiven Umweltschutz: Die Umweltstandards der Erdöl- und Bergbauunternehmen sind relativ gering, ihre Einhaltung wird von der Regierung nur unzureichend überwacht.
- Antagonistische Interessen verhindern eine Einigung. Das neoliberale Wirtschaftsmodell scheint für die Regierung nicht verhandelbar zu sein. Der amerikanische Politologe Steven Levitsky schreibt in einem Kommentar für die Zeitung *La República* („El Consenso de Lima“, 12.05.2013), in der Ober- und Mittelschicht Limas herrsche ein geradezu fundamentalistischer Konsens darüber, dass eine ultraliberale Wirtschaftspolitik der Garant des wirtschaftlichen Aufschwungs sei. Diese Ansicht wird jedoch von einem großen Teil der Bevölkerung außerhalb Limas, vor allem von den vom Abbau der Bodenschätze betroffenen *campesinos* und Indigenen nicht geteilt. Deren Existenzrecht ist ebenfalls nicht verhandelbar. Wird der Interessenskonflikt – wie im Falle des „Conga“-Projektes – auf die Alternative ‘Gold oder Wasser’ zugespitzt, dann stehen sich die Ziele unversöhnlich gegenüber. Mediationsversuche sind bei dieser extremen Polarisierung ohne Erfolgsaussichten.

Eine Einigung zwischen den Konfliktparteien ist dagegen möglich, wenn keine existentiellen Interessen im Streit stehen. Sie erfolgte – den Berichten der *Defensoría* zufolge – in Fällen, in denen die Dorfgemeinschaften bereit waren, die Zahlung von Entschädigungen

oder die Verpflichtung der Unternehmen zu akzeptieren, in die lokale Infrastruktur zu investieren, beispielsweise in Straßen, Gesundheitsstationen, Schulen, Bewässerungssysteme etc.

- Oberflächliche Konfliktlösungsversuche, die lediglich versuchen, kurzfristig den Konflikt zu entschärfen, ohne die strukturellen, wirtschaftlichen, sozialen und umweltspezifischen Gründe zu lösen, sind zum Scheitern verurteilt.
- Mangels politischer Unterstützung auf nationaler Ebene verfügen die *campesinos* und die Indigenen nur über eine geringe Verhandlungsmacht. Ihre Interessen werden im politischen System Perus nicht ausreichend repräsentiert. Deshalb werden grundlegende Konfliktursachen von den politischen Parteien und der Regierung nicht oder nicht rechtzeitig wahrgenommen bzw. nicht systematisch und konsequent behandelt, wie z.B. die fehlende Partizipation der Repräsentanten der *campesinos* und der Indigenen bei staatlichen Entscheidungen, die sie betreffen. Der Grund hierfür ist – Meléndez (2012) zufolge – eine ‘doppelte Lücke’ in der Kanalisation der politischen Interessen der Bevölkerung Perus: horizontal zwischen den sozialen Netzwerken und den politischen Parteien und vertikal zwischen den lokalen/regionalen und nationalen Regierungsebenen.

Peru ist als “Demokratie ohne Parteien” (Tanaka 2005) beschrieben worden. Die auf nationaler Ebene agierenden politischen Parteien haben keine tiefen regionalen Wurzeln. Es fehlt ihnen an gesellschaftlicher Legitimität. An der politischen Willensbildung der Bevölkerung nehmen sie nicht teil. Zur Vermittlung politischer Forderungen von der Basis an die Parteispitze sind sie nicht in der Lage. Die Funktion herkömmlicher Parteien haben auf lokaler und regionaler Ebene Netzwerke sozialer Interessensgruppen übernommen. Die *rondas campesinas* in Cajamarca beispielsweise haben sich zu Akteuren mit Vetomacht gegenüber Entscheidungen von Politik und Unternehmen auf lokaler und regionaler Ebene entwickelt. Ihr Einfluss auf die Politik der Zentralregierung bzw. des Kongresses ist jedoch gering.

Eine ähnliche Lücke in der Vermittlung von politischen Forderungen ist zwischen den Regierungsebenen zu finden. Es existiert in Peru keine zweite Kammer des Kongresses, die die Interessen der Regionen vertreten könnte (wie theoretisch der Senat gem. Art. 164 f. der Verfassung von 1979, der mit der Verfassung von 1993 abgeschafft wurde). Der Präsident

der Regionalregierung von Cajamarca, Gregorio Santos, der selbst Mitglied der *rondas* war und deren Interessen teilt, hat beispielsweise kaum Möglichkeiten, regionale Forderungen auf nationaler Ebene in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen. Darüber hinaus fehlen im politischen System des Landes weitgehend Elemente der partizipativen Demokratie, mit denen politische Forderungen der Gesellschaft artikuliert werden können. Diese Defizite tragen zum Politikverdruss und zum mangelnden Vertrauen der Bevölkerung in das politische System bei.

Statt effiziente Konsultations- und Partizipationsprozesse zu entwickeln und umzusetzen, pflegt die peruanische Regierung eine 'top down'-Politik: Über Projekte des Bergbaus bzw. der Erdöl-/Erdgasförderung wird entschieden, ohne die betroffene Bevölkerung einzubeziehen. Regierungsvertreter werden in der Regel erst aktiv, wenn die latenten Konflikte eskalieren. Ihre Diskurse wirken konfliktverschärfend, wenn die Protestaktionen als "Komplott gegen die Minenwirtschaft", die Umweltschutzargumente als "Vorwand" und die Akteure der Opposition als "Feinde" betrachtet werden (Echave/Diez 2013).

4.3 Probleme und Chancen eines interkulturellen Dialogs

Trotz aller genannten Schwierigkeiten gäbe es die Möglichkeit, einen institutionalisierten interkulturellen Dialog zwischen den Akteuren zu etablieren und damit die sozialen Konflikte entscheidend zu reduzieren: die konsequente Anwendung des Gesetzes über die 'Vorabkonsultation' der Indigenen. Peru ist das erste Land Lateinamerikas, das 2011 zugunsten der Indigenen ein Konsultationsgesetz (*Ley del Derecho a la Consulta Previa* No. 29785) nebst Verfahrensvorschriften (*Reglamento, Decreto Supremo* No. 001-2012-MC) erlassen hat. Danach ist der Staat verpflichtet, bei Gesetzesvorhaben oder administrativen Entscheidungen, die die kollektiven Rechte der Indigenen "über ihre physische Existenz, kulturelle Identität, Lebensqualität und Entwicklung" berühren, diese vorab zu befragen. Dieses Recht bestand zwar schon seit 1995, als in Peru das Übereinkommen 169 der *International Labor Organization* (ILO) in Kraft trat, jedoch fehlte bis 2011 die entsprechende nationale Rechtsvorschrift. Auch für alle Pläne, Programme und Projekte der nationalen oder regionalen Entwicklung, die die Rechte der Indigenen berühren, sind diese nach dem neuen Gesetz zu konsultieren (Art. 2). Das Ziel des Konsultationsprozesses ist, eine "Vereinbarung" zwischen Staat und Indigenen oder deren "Einverständnis"

zu den Maßnahmen zu erreichen. Hierzu ist ein interkultureller Dialog über die Gründe der legislativen oder administrativen Maßnahme und die Konsequenzen für die kollektiven Rechte der Indigenen zu organisieren. Deren Meinungen und Empfehlungen sollen in einem Protokoll (*acta de consulta*) dokumentiert werden (Art. 14). Für den Fall, dass zwischen den indigenen Völkern und dem Staat eine Vereinbarung zustande kommt, ist diese für beide Seiten bindend (Art. 5 Abs. 2). Andernfalls hat die zuständige Behörde bzw. der Kongress auf der Grundlage der Ergebnisse des Konsultationsprozesses eine Entscheidung zu treffen, in der alle Gesichtspunkte, Empfehlungen und Rechtspositionen analysiert und abgewogen werden. Von Vertretern indigener Organisationen wird eingewandt, dass diese Regelung, die eine Entscheidung für ein Projekt auch ohne Einigung mit den Indigenen zulässt, die Normen des Übereinkommens 169 ILO verletzt, das eine solche Einschränkung nicht vorsieht. Sie verlangen eine Gesetzesreform. Allerdings hat das Gesetz den staatlichen Entscheidungen eine Grenze gesetzt: Sie müssen Maßnahmen beinhalten, die "die kollektiven Rechte der Indigenen und das Recht auf Leben, körperliche Integrität und volle Entwicklung" garantieren (Art. 15 Abs. 1 und 2).

Trotz mehrerer Mängel weckte das Konsultationsgesetz Hoffnungen auf eine interkulturelle Reform staatlicher Entscheidungsprozesse, in denen die Indigenen nicht nur gehört werden, sondern auch über ihre Prioritäten und Entwicklungsziele mitentscheiden können. Es könnte der Schlüssel zur Überwindung der sozialen Spannungen um die Ausbeutung der Naturressourcen sein. Diese Vorstellung ist sicherlich auch der Beweggrund gewesen, der den Staatspräsidenten Ollanta Humala dazu veranlasst hat, das Gesetz gleich zu Beginn der Amtszeit am 06.09.2011 nicht in Lima zu unterzeichnen, sondern an einem Ort mit hoher Symbolkraft: in Bagua, dem Ort der oben beschriebenen gewalttätigen Auseinandersetzungen von 2009. Dieses Vorgehen entsprach den Interessen der links-liberalen Kräfte, die in den ersten Monaten der Amtszeit des Präsidenten die Politik der Regierung des Ministerpräsidenten Salomón Lerner Ghitis (28.07.-10.12.2011) bestimmten. Dem Gesetz stehen jedoch mächtige ökonomische Interessen entgegen. Seit sich im Jahre 2012 neoliberale Orientierungen in der Regierung immer mehr durchgesetzt haben, wird seine Implementierung ausgebremst.

Eine friedensstiftende Funktion kann das Konsultationsgesetz jedoch nur entfalten, wenn folgende Probleme gelöst werden:

- Rücknahme der Befreiung von Unternehmen von der Konsultationspflicht: Mit dem wirtschaftspolitischen Ziel, günstige Investitionsbedingungen für ausländische Investoren zu schaffen, hat die Regierung im April 2013 entschieden, einzelne Projekte, die sich in der Explorationsphase befinden, von der Konsultationspflicht zu befreien. Ein aufwändiger und langwieriger Prozess der Befragung der Indigenen stünde dem Ziel entgegen. Dies widerspricht jedoch dem Geist des Gesetzes und den Interessen der betroffenen *campesinos* und Indigenen.
- Definition der zu konsultierenden indigenen Gruppen: Nach Art. 20 des Konsultationsgesetzes und Art. 8 des *Reglamento* sollen die ethnischen Gruppen, die einen Rechtsanspruch auf Konsultation haben, in einer offiziellen Datenbank aufgelistet werden. Wie bereits im Kapitel über “*Campesinos* und Indigene” gezeigt, hat das Kulturministerium in einer Rechtsverordnung (*Resolución Ministerial* No. 202-2012) entschieden, dass für die Anerkennung als Indigene zwei Eigenschaften Voraussetzung sind: die indigene Sprache und kommunaler Landbesitz. Die *campesinos* der Andendepartamentos, die keine indigene Sprache mehr sprechen, z.B. in Cajamarca und Piura, fallen aus dieser Definition heraus, mit der Folge, dass sie für stark umstrittene Bergbauprojekte in den Anden (z.B. “Conga”/Cajamarca) nicht mehr konsultiert werden müssen. Als Instrument zur Lösung dieser sozialen Konflikte scheidet das Gesetz damit aus.
- Schutz der im Amazonasurwald in ‘freiwilliger Isolation’ lebenden Völker: Häufig wird vom Staat und der Industrie grundsätzlich bestritten, dass diese Völker in den Konzessionsgebieten existieren. Dies geschah beispielsweise mit den Indigenen, die in den Gebieten der Flüsse Napo und Tigre leben. Ihre Existenz wurde von den Erdölkonzernen BARRET und Repsol YPF, die dort Erdöl fördern wollten, geleugnet. Der Verband der indigenen Völker des Amazonasgebietes AIDASEP versuchte vergeblich, in einem Prozess deren Rechte zu schützen und die Förderkonzessionen zu stoppen. Das peruanische Verfassungsgericht stellte sich jedoch auf den Standpunkt, die Existenz isoliert lebender Indigener sei nicht nachweisbar und lehnte deshalb den Antrag ab (Urteil vom 11.11.2009, Exp. 06316-2008 PA/TC).
- Pflicht zur Realisierung von Konsultationsprozessen vor der Erteilung von Förderkonzessionen: Das Ministerium für Energie und Bergbau vertritt die Meinung, dass die bloße Vergabe einer Förderkonzession

an ein Unternehmen noch nicht in die Rechte der Indigenen eingreift, sondern erst die spätere Bewilligung der Exploration bzw. der Förderung. Die konkrete Nutzung der Konzession ist tatsächlich von weiteren Faktoren abhängig, wie dem Vorliegen eines Gutachtens über Umweltrisiken, die notarielle Vereinbarung mit den Eigentümern des Grund und Bodens über eine Entschädigung oder – falls dies nicht möglich ist – der Erlass einer Grunddienstbarkeit (*servidumbre*) durch die Regierung etc. Dennoch kann nach überzeugender Auffassung von Verfassungsrechtlern bereits die Konzessionsvergabe in die Rechte der Indigenen eingreifen (Ruiz Molleda, 15.08.2013). Das peruanische Verfassungsgericht (STC Nr. 00022-2009 PT/TC) und der Interamerikanische Menschengerichtshof (Corte IDH 2007) haben klargestellt, dass die indigenen Völker bereits “in der ersten Etappe des Entwicklungsplans oder der Investition” zu befragen sind, bevor eine Entscheidung über die Erforschung und Ausbeutung der Vorkommen getroffen wird. Ein Eingriff in die Eigentumsrechte der Indigenen liegt bereits deshalb vor, weil die Konzession eine Rechtsposition verleiht (Art. 23, *Ley* 26821): Sie berechtigt dazu, die Naturressourcen nachhaltig auszubeuten und verleiht dem betreffenden Unternehmen das Eigentum an den geförderten Produkten.

- Bestandskraft nicht konsultierter Konzessionen: Bisher ist keine der bereits vergebenen Förderkonzessionen einem Konsultationsprozess unterzogen worden. Ob dies erforderlich ist, ist strittig. Das Konsultationsgesetz bestimmt hierzu in der 2. Abschlussdisposition, dass hierdurch keine früheren Gesetzesdispositionen oder Verwaltungsakte (!) geändert oder aufgehoben werden. Die Pflicht zur nachträglichen Konsultation könnte sich jedoch aus den Normen des bereits zitierten Übereinkommens 169 der ILO ergeben. Zwar haben die Unternehmen vor dem Erlass des Konsultationsgesetzes teilweise ‘Informationsworkshops’ mit den Betroffenen über ihre Vorhaben durchgeführt. Diese genügen jedoch nicht den Vorschriften des Übereinkommens 169 der ILO, wie vom peruanischen Verfassungsgericht im Juni 2010 (*Tribunal Constitucional*, STC 00022-2009-PI/TC) und dem Obersten Gerichtshof von Peru im Juli 2013 (*Corte Suprema*, expediente 2232-2012) festgestellt wurde. Zu den Gründen zählen, dass diese Workshops nicht vom Staat sondern von privaten Firmen durchgeführt wurden und dass deren Ziel nur die Information der Indigenen und nicht das Erreichen einer Vereinbarung oder ihres Einverständ-

nisses war. Da die Normen der Übereinkunft 169 der ILO Verfassungsrang haben, stellen sich Menschenrechtsorganisationen die Frage, ob die nicht konsultierten Konzessionen “null und nichtig” sind oder ob sie zwar rechtswidrig aber dadurch reparabel sind, dass die Konsultationen nachgeholt werden können (Ruiz Molleda, 22.08.2013). Sie können sich auf das Urteil des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofes im Falle “Pueblo Sarayaku vs. Ecuador” aus dem Jahre 2012 berufen. Danach führt die Unterlassung der Konsultation der Indigenen dazu, dass die Konzession rechtswidrig ist, mit der Folge, dass die Betroffenen nach den internationalen Standards, die das Gericht im Einzelnen definiert, zu befragen sind (Corte IDH 2012). Eine andere Rechtsauffassung vertreten das peruanische Verfassungsgericht und der Oberste Gerichtshof von Peru. Sie haben in den beiden zitierten Urteilen klargestellt, dass ihre Entscheidungen nicht zeitlich zurückwirken. Dies spricht für die Bestandskraft bereits vergebener Konzessionen, auch wenn sie rechtswidrig zustande gekommen sind. Eine Pflicht zur Konsultation der Indigenen würde in diesem Falle nur für neue, nach Inkrafttreten des Konsultationsgesetzes 2011 beantragte Förderprojekte gelten. Die Rechtslage ist somit unklar. Angesichts der Tatsache, dass nur noch relativ wenige neue Konzessionen zu vergeben sind, weil der größte Teil der infrage kommenden Territorien bereits in Konzessionsgebiete eingeteilt ist und vertraglich an Unternehmen vergeben wurde, ist die Rechtsprechung der peruanischen Gerichte für indigene Interessenvertretungen und Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen unbefriedigend.

- Geringes Vertrauen der Bevölkerung in die allgemeine, gleiche Anwendung des Konsultationsgesetzes: Voraussetzung für eine friedensstiftende Funktion des Gesetzes ist, dass die Betroffenen Vertrauen in die Verfahren, Entscheidungen und Implementierungen haben.

Eine weiter gefasste Auslegung des Konsultationsgesetzes wäre ein wichtiger Schritt zur Inklusion der Indigenen und zur Gestaltung einer interkulturellen Demokratie. Dagegen bietet der einseitige Vorzug der Wirtschaftsinteressen für die betroffenen Unternehmen letztlich keine Investitions- und Rechtsicherheit, denn dadurch wird das Risiko sozialer Konflikte beträchtlich erhöht. Der Widerstand der Bevölkerung kann – wie im Falle der Projekte “Quilish” und “Conga” gezeigt – eine solche Stärke entfalten, dass die Projekte der Unternehmen ausgesetzt oder aufge-

geben werden müssen, mit der Folge erheblicher Investitionsverluste. Die politische und wirtschaftliche Instabilität, die mit den sozialen Konflikten verbunden ist, schreckt schließlich potenzielle Investoren ab.

Literaturverzeichnis

- ARELLANO YANGUAS, Javier (2013): "Minería y conflicto en Perú: sembrar minerales: cosechar una avalancha de piedras". In: Bebbington, Anthony (Hg.): *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP)/Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)/Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), S. 151-184.
- BEBBINGTON, Anthony (Hg.) (2013): *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP)/Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)/Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).
- BRANDT, Hans-Jürgen (Hg.) (2013): *Cambios en la justicia comunitaria y factores de influencia*. Serie Justicia comunitaria en los Andes: Perú y Ecuador, 9. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL). <<http://www.brandt-hm.de/publicaciones.html>> (20.4.014).
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS – CORTE IDH (2007): *Caso Pueblo Sarakama vs. Surinam*, Urteil vom 28.11.2007. San José.
- (2012): *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, Urteil vom 27.06.2012. San José.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2006): *El Proyecto Camisea y sus efectos en los derechos de las Personas*. Informe Defensorial No. 103. Lima: Defensoría del Pueblo.
- (2013): Reporte de Conflictos Sociales No. 113. Lima. <<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2013/Reporte-M.-de-Conflictos-Sociales-N-113---Julio-2013.pdf>> (20.4.2014).
- ECHAVE, José de/DIEZ, Alejandro (2013): *Más allá de Conga*. Lima: Red Peruana por una Globalización con Equidad (RedGE).
- FINER, Matt/JENKINS, Clinton N./PIMM, Stuart L./KEANE, Brian (2008): "Oil and Gas Projects in the Western Amazon: Threats to Wilderness, Biodiversity, and Indigenous Peoples". In: *PLoS ONE* 3(8): e2932. <<http://www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0002932>> (20.4.2014).
- GARCÍA PÉREZ, Alan (2007): "El síndrome del perro del hortelano". In: *El Comercio* 28.10.2007.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) (2013a): *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2012. Informe Técnico*. Lima: INEI.
- (2013b): *Indicadores económicos: producto bruto interno: 1994-2013* <http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1160/index.html> (15.04.2015).
- LEVITSKY, Steen (2013): "El Consenso de Lima". In: *La República*, 12.05.2013. <<http://www.larepublica.pe/columnistas/aproximaciones/el-consenso-de-lima-11-05-2013>> (20.04.2014).

- MELÉNDEZ, Carlos (2012): *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Lima: Mitin.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2011): *Resumen Exportaciones*.
- PRATT, Brian (2013): "El Proyecto del gas Camisea: los movimientos sociales indígenas y las ONG internacionales en la Amazonía peruana". In: Bebbington, Anthony (Hg.): *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP)/Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)/Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), S. 279-300.
- RUIZ MOLLEDA, Juan Carlos (22.08.2013): "Consulta previa vs. Política energética: La falsa disyuntiva. A propósito de la validez de los 'talleres informativos' realizados por las empresas mineras y petroleras entre 1995 y 2011". In: *Justiciaviva - Boletín electrónico semanal*, Módulo de Noticias. <<http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=1137>> (28.08.2013).
- (01.08.2013): "Informe del Viceministro de interculturalidad reconoce que ampliación dentro del lote 88 (Camisea) pone en peligro a pueblos en aislamiento voluntario". In: *Justiciaviva - Boletín electrónico semanal*, Módulo de Noticias. <<http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=1115>> (26.08.2013).
- (15.08.2013): "La consulta previa de las concesiones mineras. ¿Afectan a los pueblos indígenas la expedición de concesiones mineras?". In: *Justiciaviva - Boletín electrónico semanal*. <http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_trabajo/doc15082013-210216.pdf> (02.09.2013).
- (14.12.2013): "Informe del Viceministerio de Interculturalidad sobre lote 88 que favorece a Pluspetrol fue elaborado por alta directiva de consultora que dio servicios a Pluspetrol: ¿Conflicto de intereses?". In: *Ideemail* N°781, 13 de diciembre del 2013. <http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc13122013-120619.pdf> (16.12.2013).
- SCHILLING-VACAFLOR, Almut/FLEMMER, Riccarda (2013): *Why is Prior Consultation Not Yet an Effective Tool for Conflict Resolution? The Case of Peru*. Hamburg: GIGA Working Papers No. 220.
- TANAKA, Martín (2005): *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- WEBB, Richard (2013): *Conexión y desequilibrio rural*. Lima: Universidad de San Martín de Porres, Fondo Editorial.